

Ert dnr: M2017/01639/R
Vår ref: R2017: 10

Miljö- och energidepartementet
Anna Josefsson
103 33 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se

Skogsindustriernas yttrande över promemorian Vattenmiljö och vattenkraft

Sammanfattning

Skogsindustrierna hänvisar till remissyttrande av Svenskt Näringsliv. Vi vill poängtera att flera av förslagen i promemorian skulle förhindra utvecklingen av skogsindustrin och därmed av bioekonomin genom försämrade konkurrenskraft och investeringsvilja.

Skogsindustrierna anser att det är av särskild vikt att:

- den tudelade prövningen inte införs
- miljö kvalitetsnormer och statusklassning kan prövas rättsligt
- dagens ändringstillstånd bibehålls

Inledning

Skogsindustrierna är djupt oroade över förslagen i rubricerad promemoria. De hotar inte bara landets industriella utveckling utan hela samhällsutvecklingen.

Syftet med de ändringar som föreslås i promemorian uppges vara att tillmötesgå den kritik som EU-kommissionen riktat mot det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten och att genomföra den blocköverskridande överenskommelsen om Sveriges energipolitik.

EU-kommissionens kritiserar bland annat att Sverige inte har infört de principer som följer av den så kallade Weserdomen fullt ut och att ramdirektivets miljömål för ekologisk status inte beaktas till fullo vid omprövning eller uppdatering av tillstånd till vattenkrafts verksamhet. Energiöverenskommelsen innebär att Sverige ska uppfylla kraven i ramdirektivet för vatten, att moderna tillstånd för vattenkraft ska införas, att reglerna för prövning av vattenkraft inte ska göras onödigt betungande eller kostsam i förhållande till miljönytta och att utbyggnaden av vattenkraft ska ske genom effekthöjningar i befintliga verk.

Skogsindustrierna finner dessa målsättningar förståeliga men ifrågasätter varför reglerna fått en utformning som inte endast påverkar vattenkraften, utan även påtagligt försämrar situationen för svensk skogsindustri och andra verksamheter som använder vatten.

Skogsindustrin har en viktig roll i arbetet att minska klimatförändringen och utvecklingen av en biobaserad samhällsekonomi – en utveckling som väsentligen skulle försvåras eller förhindras om lagförslagen i sin helhet genomförs.

Skogsindustrierna har deltagit i det samarbete som Svenskt Näringsliv koordinerat för att utarbeta ett modifierat förslag till genomförande av de ändringar som måste ske i svensk lagstiftning för att rätt införliva ramdirektivet för vatten och säkerställa energiöverenskommelsen. Skogsindustrierna står därmed till fullo bakom de förslag som lämnats i Svenskt Näringslivs remissyttrande och det därtill bilagda förslaget om modifieringar av föreslagna ändringar i berörd lagstiftning.

Nedan beskriver Skogsindustrierna branschens roll vad gäller klimatarbetet. Skogsindustrierna lyfter också de förslag i promemorian som skulle slå särskilt hårt mot företagets investeringsvilja och konkurrenskraft - den tudelade prövningen och den föreslagna ändringen i regeln om tillståndsprövningens omfattning avseende miljöfarlig verksamhet. Skogsindustrierna lyfter också vikten av att verksamhetsutövare kan få beslut om miljö kvalitetsnormer och statusklassning rättsligt prövade.

Skogsindustrin bidrar till att minska klimatförändringen

Skogsindustrierna representerar ca 120 sågverk samt ca 50 massa- och pappersbruk. Den svenska skogsindustrin är världens tredje största exportör av sågade varor, massa och papper sammanlagt. Av produktionen går ca 85 % på export och exportvärdet 2016 uppgick till 125 miljarder kr. Verksamheterna är ofta belägna i glesbygd och svarar i vissa län för upp emot 20 % av de industrianställda.

Skogsnäringsens vision är att driva tillväxt i världens bioekonomi. Råvaran är förnybar och kommer från hållbart brukade skogar och produkterna återvinningsbara.

Branschen har därför en viktig roll för att Sverige ska bli den första fossilfria välfärdsnationen. Genom användning av skogsbaserade material och produkter i stället för fossilbaserade undviks utsläpp av koldioxid och klimatpåverkan minskas.

Viktiga användningsområden för skogsbaserade produkter är t ex inom bygg- och förpackningssektorn, för grafiska produkter och hygienprodukter, som råvara till kemi-, drivmedels- och textilindustrin. Ett intensivt arbete pågår både med att utveckla befintliga processer, material och produkter och att utveckla nya.

Skogsindustrin är såväl den största leverantören som den största användaren av bioenergi. Branschen har som gemensamt mål att den värmeenergi som används i de egna tillverkningsprocesserna ska vara fossilfri. Målet är nästan nått – andelen bioenergi är idag 96 %. Dessutom tillverkades ca en tredjedel av processernas elbehov av biobränslen. Målet är att öka denna produktion.

Tillverkning av massa- och papper sker i komplexa industriella system. För att än högre än idag bidra till bioekonomin måste processerna fortsatt kunna utvecklas, produktionen öka och bioraffinaderier upprättas. För att genomföra sådana förändringar krävs tillståndsprövningar.

Tudelad prövning minskar företagets investeringsvilja genom ökad osäkerhet

I promemorian föreslås att tillåtlighetsprövningen avseende miljöfarlig verksamhet och vattenkraft som kan påverka en vattenförekomsts status ska ske i två led. Först ska det göras en prövning av om

den ansökta verksamheten eller åtgärden kan medföra en försämring av vattenförekomstens status. Om så inte är fallet ska som nästa led göras en bedömning av om verksamheten eller åtgärden ändå inte kan anses äventyra möjligheterna att följa en miljökvalitetsnorm. I så fall ska den ansökta verksamheten eller åtgärden stoppas.

Förslaget om denna tudelade prövning skulle innebära att ett strikt förbud införs genom en i det närmaste helt opreciserad reglering då begreppet "äventyra" är odefinierat. Därmed skulle det i realiteten överlåtas åt tjänstemän och domare att besluta om samhällsplaneringen i landet och resultatet vara avhängigt vilken individuell tolkning som görs av begreppet. Rent semantiskt är det att tolka som riskera, men det framgår inte vad ska läggas in i det begreppet. Det kan konstateras att all mänsklig aktivitet i sig "äventyrar" uppnåendet av ramdirektivets mål eftersom direktivets definition av hög status innebär att vattenförekomsten i princip ska vara helt opåverkad av mänsklig aktivitet. Detta kan inte vara avsikten.

EU-direktiv är ofta svåra att tolka och många gånger svåra att genomföra i nationell lagstiftning. Ramdirektivet för vatten är härvid inget undantag. Genom Weserdomen finns det dock ett vägledande avgörande. Skogsindustrierna anser att den i promemorian föreslagna stoppregeln går längre än vad som krävs enligt ramdirektivet och Weserdomen, vilket väl beskrivs i Svenskt Näringslivs yttrande.

EU-domstolen har genom att tillämpa status quo-teorin istället för statusklasteorin skapat en definition av vilken förändring i försämrande riktning som inte är tillåten enligt direktivet, dvs äventyrar statusen. Domen innebär att en enskild kvalitetsfaktor inte får försämrats över en klassgräns även om statusklassificeringen som helhet inte försämrats. Enligt EU-domstolen bevarar förbudet mot försämring sin ändamålsenliga verkan eftersom det då omfattar varje förändring som skulle äventyra genomförandet av det huvudsakliga målet med direktivet.

Skogsindustrierna delar Svenskt Näringslivs analys och anser att det är nödvändigt att förslaget om tudelad prövning ändras. Den tudelade prövningen skulle medföra att tillståndsprövningarna blir helt oförutsägbara och vara mer ingripande än vad som behövs, vilket kraftigt skulle försämra investeringsförutsättningarna. En radikalt ökad osäkerhet om utfallet av en tillståndsprövning skulle främst drabba de industrier som vill utveckla sin verksamhet. Förslaget skulle också förlänga de redan idag långa handläggningstiderna för miljöprövningarna. De föreslagna omprövningsreglerna (se nedan) kommer ytterligare att förlänga handläggningstiderna.

Förslaget skulle slå mot de mest livskraftiga och innovativa företagen såsom skogsindustriella företag som kan och önskar bidra till bioekonomin. Skogsindustrierna är allvarligt oroad över vilka effekter detta kan få på såväl intäkter som sysselsättning.

Rätt statusklassning är en förutsättning för korrekta beslut om åtgärder

Sverige är det land inom EU som har flest vattenförekomster att klassificera. Skogsindustrierna har respekt för att detta är en omfattande och tidskrävande uppgift och att vattenmyndigheterna utför den efter bästa förmåga. Det är dock känt att det ibland saknas relevanta referensdata och att klassning sker utifrån så kallade expertbedömningar.

Statusklassningen har med den nya situationen än större betydelse än tidigare och rätt klassning är avgörande för att kostnadseffektiva och korrekta åtgärder ska kunna vidtas. I annat fall läggs resurser på åtgärder som ej leder till förbättringar av miljöstatusen.

Promemorian innehåller förslag om en ny bestämmelse med innebörden att tillståndsmyndigheten ska inhämta ett yttrande från berörd vattenmyndighet om det i prövningen framkommer faktiska förhållanden som indikerar att vattenförekomstens klassificering eller fastställda miljö kvalitetsnorm är felaktig. Vattenmyndigheten är dock fri att göra sin egen bedömning av underlaget.

Skogsindustrierna delar Svenskt Näringslivs ståndpunkt att tillståndsmyndigheten måste ges rätt att göra en egen bedömning av huruvida underlaget visar att en miljö kvalitetsnorm uppnås eller inte, det vill säga hur de underliggande kvalitetsfaktorerna och parametrarna ska bedömas. Detta är särskilt viktigt för skogsindustriella recipienter. IVL Svenska Miljöinstitutet berör i sin rapport B 2272 "Återhämtning och kvarvarande miljöeffekter i skogsindustrins recipienter" klassningen av de skogsindustriella recipienterna. Av rapporten framgår bland annat att "starka skäl talar för att många skogsindustrier ligger i områden där bedömningsgrunderna för såväl bottenfauna som makrovegetation inte fullt ut är tillämpbara. Bedömningsgrunderna bör därför revideras så att de är tillämpbara på denna typ av recipienter".

Av samma rapport framgår "Det kan konstateras, att den skärpning som aviseras beträffande miljö kvalitetsnormernas juridiska betydelse samt tillämpningen av "icke försämringsprincipen" har ökat vikten av att miljö kvalitetsnormerna baseras på korrekta och väl underbyggda bedömningsgrunder. Det förtjänar åter att påpekas, att det är bedömningsgrunden som i hög grad styr miljö kvalitetsnormen."

Detta belyser tydligt behovet av regler som möjliggör för verksamhetsutövare att få miljö kvalitetsnormer och klassning rättsligt prövade. Verksamhetsutövaren ges härigenom också möjlighet att överklaga beslutet om klassningen.

Total omprövning förlänger handläggningstiderna

Lite i skymundan har det i promemorian föreslagits att total omprövning ska vara huvudregel vid tillståndsprovning av både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Det föreslås till och med att både vattendomar och beslut/domar om tillstånd för miljöfarlig verksamhet ska omprövas tillsammans vid en ändring av endera verksamheten om de finns inom samma verksamhetsområde. Det enda motiv som ges till förslaget är att vattenverksamhet bör behandlas på samma sätt som miljöfarlig verksamhet. Varför detta resulterar i föreslagna ändring av reglerna om ändringstillstånd för miljöfarlig verksamhet är enligt Skogsindustriernas uppfattning både märkligt och olyckligt.

Innan miljöbalken infördes fanns det enligt miljöskyddslagen en ordning med så kallade påbyggnadstillstånd, som liknade dagens ändringstillstånd för miljöfarlig verksamhet. När miljöbalken antogs hade lagstiftaren tagit bort regeln vilket medförde att hela den miljöfarliga verksamheten prövades varje gång någon form av tillståndspliktig förändring skulle göras. Denna ordning rådde under ett par år och medförde omfattande byråkratiskt merarbete i det att prövningarna i sak endast gällde den aktuella förändringen men formellt var hela verksamheten tvungen att beskrivas både i ansökan och i tillståndet. Efter massiv kritik från olika håll återinfördes möjligheten till ändringstillstånd.

Förslaget i promemorian skulle vrida klockan tillbaka. Det ska också noteras att de regler som finns för gemenskapens tillståndsprovning (Industriutsläppsdirektivet, IED) anger tydligt att det räcker med att pröva själva ändringen av en verksamhet.

Skogsindustrierna anser att förslaget skulle leda till en kraftig byråkratisering av miljöprövningen. Förutsättningarna för svensk industri att investera och utvecklas skulle allvarligt begränsas genom hämmande långa handläggningstider jämfört med konkurrenternas. Även miljömässigt är den föreslagna förändringen missriktad då den gynnar passivitet i stället för investerings- och förändringsvilja.

Investeringsvilja, konkurrenskraft och utveckling av bioekonomin måste värnas

Skogsindustrierna har ovan belyst några av de konsekvenser vi ser av förslagen i promemorian – konsekvenser som är ytterst allvarliga för skogsindustrins konkurrenskraft och utveckling. Svensk skogsindustri verkar på en global marknad och i globala koncerner. Mer långtgående krav på svenska anläggningar jämfört med anläggningar i andra länder påverkar direkt konkurrenskraften negativt. Förslagen är så långtgående att det finns risk att svenska anläggningar på sikt slås ut genom att koncernledningarna väljer att göra satsningarna på verksamheter i andra länder. Förutom en hämmande utveckling av bioekonomin skulle förslagen på sikt också t ex leda till minskade exportintäkter och minskad sysselsättning. Det måste vara i samhällets intresse att värna skogsindustrins positiva samhällsbidrag.

Skogsindustrierna måste dock, i likhet med Svenskt Näringsliv, framhålla att det modifierade lagförslag som Svenskt Näringsliv med flera organisationer lagt fram endast löser en del av problemen rörande det svenska genomförandet av vattendirektivet. Det återstår stora och komplicerade frågor att lösa.

Det svenska genomförandet av ramdirektivet måste omgående ses över. Ramdirektivet är gemensamt för samtliga EU-länder och det kan inte vara korrekt att de svenska verksamheterna drabbas mångfalt hårdare än verksamheter i andra länder. Det kan också tyckas märkligt att endast en mycket begränsad andel av de svenska vattenförekomsterna anses ha god eller hög vattenkvalité. Detta är sannolikt mer ett resultat av den svenska tolkningen och gränssättningen vid klassning av vattenförekomsterna. Att verksamheter kan förhindras att bygga ut sin verksamhet på grund av att kanske felaktigt satta miljökvalitetsfaktorer riskerar att överskridas kan inte vara rimligt. Många gånger saknas data för relevanta referensförhållanden. Bedömningarna är dessutom statiska och tar t ex inte hänsyn till att olika recipienter som utsatts för påverkan naturligen har olika långa återhämtningsförlopp.

Skogsindustrierna vill slutligen framhålla vikten av att Sverige deltar aktivt i den översyn av direktivet som nu påbörjats av Kommissionen.

Stockholm

2017-10-02

För Skogsindustrierna

Christina Wiklund
Miljödirektör